



PROCESSO Nº : 28.449-1/2019 (AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO  
UNIDADE : MATO GROSSO PREVIDÊNCIA  
INTERESSADO : JORGE MIGUEL RACHID JAUDY  
RELATOR : AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ISAIAS LOPES DA CUNHA

### PARECER Nº 8.527/2022

**EMENTA:** APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. SERVIDOR ESTABILIZADO CONSTITUCIONALMENTE. IRREGULARIDADE AFASTADA. ANÁLISE SIMPLIFICADA. RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO FAVORÁVEL À CONCESSÃO DO REGISTRO. PARECER DESTE MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO REGISTRO DO ATO 3.667/2019.

## 1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de apreciação, para fins de registro, da legalidade do ato concessório de aposentadoria por tempo de contribuição, com proventos integrais, concedido ao Sr. **JORGE MIGUEL RACHID JAUDY**, servidor estabilizado constitucionalmente, no cargo de Profis Téc Niv Superior Serv Saúde SUS, classe/nível D-12, lotado na Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso, no município de Cuiabá/MT.

2. Os autos foram encaminhados para conhecimento da então Secretaria de Controle Externo de Previdência, que, em sede de relatório técnico<sup>1</sup>, apontou a seguinte irregularidade:

**ELLITON OLIVEIRA DE SOUZA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019**

**1) LB15 RPPS GRAVE 15.** Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários (Legislação do MPS; legislação específica do ente).

**1.1) SE FOR TEMPO NÃO EFETIVO ATÉ 15.12.98, VINCULADO AO MESMO**

<sup>1</sup> Documento digital nº 278144/2019.





RPPS EM QUE SE DARÁ A APOSENTADORIA: PERÍODO DE: 02/02/1982 A 04/10/1988 a) apresentar a legislação da época que permitia a vinculação de servidores não efetivos ao RPPS. b) apresentar os documentos comprobatórios do vínculo, tais como: publicação no diário oficial, contratos, termo de posse, carteira de trabalho, fichas funcionais, holerites, etc. - Tópico - 1.3. Contribuição

3. Notificado<sup>2</sup>, o gestor apresentou documentos por meio do documento digital n. 249298/2020.

4. Submetidos os autos novamente ao crivo da Equipe Técnica, esta exarou Relatório Técnico de Defesa n. 74939/2021, sanando a irregularidade, entretanto, consubstanciado na ADI 5111/RR do STF imputou novo achado, nos seguintes termos:

**ELLITON OLIVEIRA DE SOUZA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021**

**1) LB15 RPPS GRAVE 15.** Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários (Legislação do MPS; legislação específica do ente).

**1.1)** Enquadramento irregular do servidor estabilizado, visto a ilegalidade da integração em carreira privativa de servidor efetivo. - Tópico - 2. Análise de Defesa

5. Expedida nova notificação<sup>3</sup>, o gestor apresentou esclarecimentos por meio do documento digital n. 107998/2021.

6. Em nova análise, nos termos da resolução normativa n. 16/2022, a 6ª Secretaria de Controle Externo manifestou pelo registro do Ato, destacando a ausência de análise da planilha de proventos.

7. Vieram, então, os autos para análise e parecer ministerial conclusivo.

8. É o sucinto relatório dos fatos.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Introdução

<sup>2</sup> Ofício nº 52/2021/GASC/JJM - documento digital nº 93500/2021.

<sup>3</sup> Ofício nº 2081/2019/GC/JJM - documento digital nº 280475/2019.





9. A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 71, III, c/c art. 75, conferiu aos Tribunais de Contas a competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões na Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, sendo de sua atribuição, portanto, cancelar o ato administrativo, por natureza complexo.

## 2.2. Da Análise do Mérito

### 2.2.1. Da estabilização, manutenção no RPPS e paridade

10. Como é sabido, a regra para investidura em cargo público ocorre por meio de aprovação em concurso público. Todavia, o constituinte inseriu no art. 19 do ADCT norma transitória criando uma estabilidade excepcional para servidores não concursados da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, quando da promulgação da CF, contassem com, no mínimo, cinco anos ininterruptos de serviço público. Vejamos:

Art. 19. Os **servidores públicos civis** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, **em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.**

§ 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do "caput" deste artigo, exceto se se tratar de servidor.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei. (grifei)

11. Extraí-se do dispositivo, portanto, a possibilidade da estabilidade do servidor, denominada estabilidade anômala, extraordinária, excepcional ou





constitucional, desde que tenha prestado serviço por mais de cinco anos, até 05/10/1988, data da promulgação da Constituição.

12. No caso em apreço, o servidor **Sr. Jorge Miguel Rachid Jaudy** foi contratado, a partir de **02/02/1982**, para exercer a função de engenheiro civil, onde nele permaneceu, de forma ininterrupta até 04/10/1988. Após lapso superior a 05 anos contínuos laborando na administração pública, teve em 05/10/1988, por meio do Decreto nº 2.173/1989, reconhecida sua estabilização, conforme se extrai da certidão de vida funcional, acostada as fls. 6/7 do doc. Digital nº 225076/2019.

13. Nesse ínterim, esse Ministério Público de Contas não vislumbra a possibilidade de denegação do registro do ato aqui tratado, uma vez que preenchidos os requisitos insertos no art. 19 do ADCT.

14. Ademais, esta Corte de Contas possui entendimento consolidado sobre o tema, conforme Resolução de Consulta nº 22/2016-TP, a qual prevê que os servidores estabilizados pelo artigo 19 do ADCT e não efetivos, filiados ao RPPS, há mais de 5 (cinco) anos, tem direito de permanência ao regime, *in verbis*:

INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. RPPS. SERVIDORES ESTÁVEIS NÃO EFETIVOS (ART. 19, ADCT). MIGRAÇÃO DO RGPS PARA RPPS. IMPOSSIBILIDADE. 1) Somente aos servidores titulares de cargos efetivos é assegurada a possibilidade de filiação a Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (art. 40 da CF/1988, c/c art. 1º, V, da Lei Federal 9.717/1998 e art.12 da Lei Federal 8.213/1991). 2) Não é possível o ingresso, no RPPS, de servidores estabilizados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e não efetivos, já filiados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, tendo em vista que sem a efetividade no serviço público esses servidores detêm apenas o direito à estabilidade e respectiva permanência no cargo ocupado, não implicando no acesso a direito de filiação ao regime próprio. 3) **Aos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e não efetivos, já filiados ao RPPS há mais de 5 anos (art. 54 da Lei Federal 9.784/99) ou por prazo decadencial maior previsto em norma local, cabe o direito de permanência no regime próprio, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.** (nosso grifo)





15. Como já dito em linhas precedentes, trata-se de servidor estabilizado em conformidade ao art. 19 da ADCT, o que, segundo a norma acima mencionada, torna correta a vinculação ao Regime Próprio de Previdência.

16. Quanto a aplicação da ADI 5111-RR ao caso sob análise, vale destacar que o Supremo não admite a denominada teoria da transcendência dos motivos determinantes, entendendo que apenas o dispositivo questionado da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade constantes da decisão é que sofre o efeito vinculante da inconstitucionalidade, motivo pelo qual deve ser afastada a pretendida aplicação.

17. De outro norte, com relação ao enquadramento e/ou progressão do servidor e à paridade, há que se tecer algumas ponderações.

18. Preliminarmente, é importante consignar que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento firmado no sentido de que, independentemente da estabilidade, a efetividade no cargo será obtida pela imprescindível observância do art. 37, II, da Constituição da República<sup>4</sup>. Em outras palavras, a efetividade no cargo e as vantagens dela decorrentes, como progressões funcionais, somente são alcançadas com a investidura por meio de concurso público. Nesse sentido, vejamos:

**Efetividade e estabilidade. Não há que confundir efetividade com estabilidade.** Aquela é atributo do cargo, designando o funcionário desde o instante da nomeação; a estabilidade é aderência, é integração no serviço público, depois de preenchidas determinadas condições fixadas em lei, e adquirida pelo decurso de tempo. Estabilidade: art. 41 da CF e art. 19 do ADCT. A vigente Constituição estipulou duas modalidades de estabilidade no serviço público: a primeira, prevista no art. 41 (...). A nomeação em caráter efetivo constitui-se em condição primordial para a aquisição da estabilidade, que é conferida ao funcionário público investido em cargo, para o qual foi nomeado em virtude de concurso público. A segunda, prevista no art. 19 do ADCT, é um favor

<sup>4</sup>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)





constitucional conferido àquele servidor admitido sem concurso público há pelo menos cinco anos da promulgação da Constituição. **Preenchidas as condições insertas no preceito transitório, o servidor é estável, mas não é efetivo, e possui somente o direito de permanência no serviço público no cargo em que fora admitido, todavia sem incorporação na carreira, não tendo direito à progressão funcional nela, ou a desfrutar de benefícios que sejam privativos de seus integrantes.** O servidor que preencher as condições exigidas pelo art. 19 do ADCT-CF/1988 é estável no cargo para o qual fora contratado pela administração pública, mas não é efetivo. Não é titular do cargo que ocupa, não integra a carreira e goza apenas de uma estabilidade especial no serviço público, que não se confunde com aquela estabilidade regular disciplinada pelo art. 41 da CF. Não tem direito a efetivação, a não ser que se submeta a concurso público, quando, aprovado e nomeado, **fará jus à contagem do tempo de serviço prestado no período de estabilidade excepcional, como título.** [ RE 167.635, rel. min. Maurício Corrêa, j. 17-9-1996, 2ª T, DJ de 7-2-1997. ] = ADI 114, rel. min. Cármen Lúcia, j. 26-11-2009, P, DJE de 3-10-2011

19. Verifica-se no caso sob análise, que o servidor, **após a declaração de sua estabilidade constitucional**, teve concedidas sucessivas progressões funcionais, durante toda a sua vida funcional, como se carreira fosse, conforme se extrai as **fls. 9 a 13 do documento digital n. 225076/2019.**

20. Veja que a Administração, desde então, contribuiu para a expectativa do servidor, em relação à concessão de seu reenquadramento, diante da prática adotada.

21. **Não obstante, pois, a ilegalidade dos reenquadramentos, entende-se que esses devem permanecer**, baseando-se nos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, subprincípios do Estado de Direito, além da consequente necessidade de estabilidade das situações jurídicas criadas pela própria Administração, quando delas decorram efeitos favoráveis aos particulares. Assim, **tem-se como melhor entendimento para este Parquet aquele que reconhece os enquadramentos e progressões devidos até a data da aposentadoria.**

22. É possível verificar, inclusive, com base em processos de aposentadoria que tramitaram nesta Corte<sup>5</sup>, que já houve o devido reconhecimento pelo Plenário dessas progressões e enquadramentos, ainda que inconstitucionais, <sup>5</sup>Processo n. 187038/2019; Processo n. 354619/2017.





posto serem aplicáveis ao caso “os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança, da Razoabilidade, Dignidade da Pessoa Humana e Irredutibilidade Salarial”. Dessa forma, sabe-se que, para esta Corte, essas progressões devem permanecer, ainda que discutíveis, em respeito a princípios de patamar elevado.

23. No tocante ao **reajustamento dos proventos e aplicação da paridade**, este *Parquet* entende pela aplicação em caráter excepcional, em respeito à modulação de efeitos encampada na Resolução de Consulta nº 12/2022-TP:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos do artigo 1º, XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e do artigo 29, VIII, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e contrariando o Parecer nº 5.121/2021 do Ministério Público de Contas, em: I) conhecer a presente consulta, formulada pela Sra. Luana Aparecida Ortega Piovesan - diretora Executiva do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Cáceres, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade previsto no artigo 232 e seguintes da Resolução Normativa nº 14/2007; II) no mérito, aprovar a ementa de resolução e responder ao consulente que: a) A decisão proferida pelo STF na ADI nº 5111/2018 - RR não tem efeito erga omnes e não vincula todos os entes federados; e, **b) A concessão das aposentadorias dos servidores estabilizados e não efetivos, não dá direito a paridade; e, III) modular os efeitos da presente decisão, para que a aplicação do entendimento passe a vigorar da publicação da presente consulta.**<sup>6</sup> (grifei)

24. O referido julgamento ocorreu em 28/06/2022, sendo publicado em 11/07/2022, já o Ato de concessão da aposentadoria foi emitido em 15/08/2019 e publicado em 16/08/2019 (doc. dig. n. 225076/2019 fls. 5 e 6). Assim, em aplicação à modulação de efeitos da Resolução de Consulta n. 12/2022-TP desta Corte de Contas, considerando o preenchimento dos requisitos para aposentadoria antes da data de publicação da tese fixada no referido precedente vinculante, opina-se pela **manutenção do valor dos proventos de aposentadoria, com a benesse da paridade.**

## 2.2.2 Fundamento legal

25. Verifica-se que a Aposentadoria Voluntária por Idade e Tempo de

<sup>6</sup> CONSULTAS. Relator: ANTONIO JOAQUIM. Resolução De Consulta 12/2022 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 28/06/2022. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 513121/2021.





Contribuição, com proventos integrais, encontra previsão no art. 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005, o qual versa o seguinte:

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

26. Em síntese, será deferido o benefício caso o servidor conte, se homem, com pelo menos 35 anos de tempo total de contribuição; e, se mulher, com 30 anos de tempo total de contribuição; e desde que, em ambos os casos, o(a) requerente possua no mínimo 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria. Ademais, a idade mínima será reduzida em um ano para cada ano excedente de contribuição a ser cumprido pelo servidor.

### 2.2.3 Da subsunção dos fatos à norma

27. Consoante se observa do caso em tela, o(a) requerente nasceu em **24/12/1955**, contando com a idade de **63 anos**, na data da publicação do ato concessório. Além disso, possui **37 anos, 6 meses e 11 dias** de tempo total de contribuição.





28. Ressai dos autos que este(a) ingressou, no serviço público em **05/10/1988 (data da sua estabilização)**, permanecendo desde então na mesma carreira e cargo em que se deu a aposentadoria, ensejando, portanto, direito a proventos integrais.

29. Do exposto, **este Parquet se manifesta pelo registro do ato**, destacando a ausência de análise quanto ao valor dos proventos, nos termos da análise simplificada instituída pela Resolução Normativa nº 16/2022, que contempla tão somente a verificação quanto à indicação dos dispositivos legais e da publicação do ato da respectiva concessão.

### 3. Conclusão

30. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se** pelo registro do **Ato nº. 3.667/2019, com direito à paridade, excepcionalmente, em razão da modulação de efeitos na tese fixada pela Resolução de Consulta nº. 12/2022-TP.**

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 05 de dezembro de 2022.**

(assinatura digital)<sup>7</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>7</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 09/2012 – TCE/MT.

